Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/885

05. 10. 87

Sachgebiet 100

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Sechsunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügung eines Artikels 20 a)

A. Zielsetzung

Die moderne zivilisatorische Entwicklung unseres Industriestaates hat zu wachsenden Umweltbelastungen und zu einer steigenden Verknappung der natürlichen Ressourcen geführt.

Die Natur ist ein dem Menschen anvertrautes Gut; sie ist ihm nicht zur schrankenlosen Ausbeutung überlassen. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Luft, Wasser, Boden) ist zu einer der vordringlichsten Aufgaben geworden. Unsere Gesellschaft muß künftigen Generationen die gleichen Lebenschancen bewahren, die uns heute zur Verfügung stehen.

Ein zufriedenstellender Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist im geltenden Verfassungsrecht nicht gewährleistet. Eine Verankerung des Umweltschutzes in den Landesverfassungen vermag keine normative Wirkung für die Staatsorgane des Bundes — insbesondere für den Bundesgesetzgeber — zu entfalten.

B. Lösung

Durch einen neuen Artikel 20 a soll eine Staatszielbestimmung „Umweltschutz" in das Grundgesetz aufgenommen werden.

C. Alternativen

Einführung eines Grundrechtes auf Umweltschutz. Gegenüber einem „Grundrecht auf Umweltschutz" vermeidet eine „Staatszielbestimmung Umweltschutz" den Anschein einer nach Inhalt, Ausmaß und Anspruchsgegner im einzelnen bestimmten subjektiven Anspruchsnorm.

D. Kosten

Das Gesetz führt zu keinen unmittelbaren Mehrkosten für die Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (132) — 100 00 — Gr 61/87

Bonn, den 2. Oktober 1987

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 579. Sitzung am 10. Juli 1987 beschlossenen Entwurf eines Sechsunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügung eines Artikels 20 a) mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Sechsunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügung eines Artikels 20a)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1) wird wie folgt geändert:

Nach Artikel 20 wird folgender Artikel 20a eingefügt:

„Artikel 20a

(1) Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates.

(2) Bund und Länder regeln das Nähere in Gesetzen unter Abwägung mit anderen Rechtsgütern und Staatsaufgaben."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Im Grundgesetz wird der Umweltschutz weitgehend nur im Rahmen von Zuständigkeitsregelungen angesprochen. Diese Vorschriften berechtigen zu staatlichem Handeln, begründen grundsätzlich jedoch keine konkreten Handlungspflichten zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Eine generelle staatliche Schutzpflicht in diesem Sinne läßt sich weder aus dem Sozialstaatsprinzip in Artikel 20 Abs. 1 des Grundgesetzes noch aus den Grundrechten in Artikel 1, 2 und 14 des Grundgesetzes herleiten. Diese Verfassungsnormen enthalten allenfalls Teilgewährleistungen. Infolgedessen trägt das Grundgesetz der Bedeutung des Umweltschutzes nicht hinreichend Rechnung.

2. Die ständig zunehmende Belastung der Umwelt und der Ressourcen hat zu einer anhaltenden Diskussion über eine Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz geführt. Bereits im Jahre 1975 ist die Umweltministerkonferenz für eine Staatszielbestimmung „Umweltschutz" eingetreten. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat im „Umweltgutachten 1978" in weitgehender Übereinstimmung mit der damaligen Bundesregierung empfohlen, den Umweltschutz als Staatsaufgabe im Grundgesetz zu verankern (BT-Drucksache 8/1978, S. 579). Die von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge" hat in ihrem 1983 veröffentlichten Bericht einhellig die Aufnahme einer Staatszielbestimmung „Umweltschutz" in das Grundgesetz vorgeschlagen.

3. Der Gedanke des Umweltschutzes steht in Gefahr, gegenüber anderen Allgemein- und Privatinteressen zu kurz zu kommen, weil
   - schädliche Wirkungen auf die Umwelt vielfach mit zeitlicher Verzögerung auftreten,
   - Belastungen der Umwelt sich auf spätere Generationen verlagern lassen,
   - ausreichende wissenschaftliche Erkenntnisse über das Gefahrenpotential von Umwelteinwirkungen fehlen,
   - viele Umweltschäden nicht sichtbar werden,
   - Umweltschäden, aber auch der Nutzen von Umweltschutzmaßnahmen finanziell nur schwer meßbar sind,
   - die Rechtsordnung, insbesondere auch die Verfassung, gegenläufigen Interessen, vor allem im wirtschaftlichen Bereich, starken Schutz verleiht.

4. Beim Umweltschutz handelt es sich um ein existentielles langfristiges Interesse. Der Mensch ist auf eine intakte natürliche Umwelt (Wasser, Boden, Luft, Pflanzen- und Tierwelt, Naturhaushalt und Klima) angewiesen. Die Verankerung einer Staatszielbestimmung „Umweltschutz" im Grundgesetz ist erforderlich, um die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen auch als unmittelbares Verfassungsgut wirksam zu schützen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

1. Zu Artikel 1

Dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen kommt elementare Gemeinwohlbedeutung zu. Da der Umweltschutz die existentiellen Voraussetzungen des Lebens auf der Erde sichert, andererseits nicht in den Zusammenhang der in Artikel 20 GG geregelten Konstitutionsprinzipien gehört, ist von einer Einfügung des Umweltschutzes in Artikel 20 GG abgesehen und statt dessen ein eigenständiger Artikel 20 a GG vorgesehen worden.

Zu Artikel 20 a Abs. 1 GG

Eine Verankerung des Umweltschutzes in der Verfassung muß dem Umstand Rechnung tragen, daß es keine allgemeine Bestimmung des Begriffs „Umwelt" gibt. Das Grundgesetz stellt die Würde und die Rechte des Menschen an die Spitze seiner Gewährleistungen und gibt dadurch zu erkennen, daß sie Leitlinien für die staatliche Politik sein sollen. Dies legt auch für grundgesetzliche Staatszielbestimmungen eine Sichtweise nahe, die vom Menschen ausgeht. Gegenstand des verfassungsrechtlichen Schutzes soll daher nicht die Umwelt aus eigenem Recht, sondern sollen die Lebensgrundlagen des Menschen sein; zu schützen ist der Mensch in seinem Lebensraum.

Andererseits darf der Umweltschutz aus dieser Sicht nicht zu eng verstanden werden. Der staatliche Schutzauftrag muß sich auch auf künftige Generationen beziehen und ist daher zukunftsorientiert. Nicht nur Wasser, Boden, Luft und nutzbare natürliche Ressourcen, sondern auch allgemein die Tier- und Pflanzenwelt und der Naturhaushalt sind in den verfassungsrechtlichen Schutz einbezogen.

Zu Artikel 20 a Abs. 2 GG

Die vorgeschlagene Staatszielbestimmung „Umweltschutz" soll allen Staatsgewalten den hohen Rang des Umweltschutzes verdeutlichen. Die Staatszielbestimmung ist in erster Linie ein Handlungsauftrag an den Gesetzgeber und bedarf der Aktualisierung, Konkretisierung und Aufgabenzuweisung durch ihn. Der Gesetzgeber ist gehalten, den notwendigen Ausgleich der Anforderungen des Umweltschutzes mit anderen öffentlichen und privaten Belangen herbeizuführen.

Die Staatszielbestimmung „Umweltschutz" soll eine umweltpolitische Impulswirkung auslösen und den gesellschaftlichen Grundkonsens fördern.

2. Zu Artikel 2

Die Einfügung einer Staatszielbestimmung „Umweltschutz" erfordert keine Übergangszeit. Das Gesetz soll deshalb zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Kraft treten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung befürwortet die Einfügung einer Staatszielbestimmung Umweltschutz in das Grundgesetz. Sie verweist auf die Regierungserklärung vom 18. März 1987 vor dem Deutschen Bundestag, in welcher der Bundeskanzler u. a. folgendes ausgeführt hat:

„Uns allen ist der Schatz der Natur nur auf Zeit anvertraut. Wir sind verpflichtet, sorgsam mit ihm umzugehen, ihn zu schonen und zu pflegen. Das ist auch eine Staatsaufgabe. Deshalb wollen wir den Umweltschutz als Staatsziel in das Grundgesetz aufnehmen."

Die Bundesregierung begrüßt deshalb den Gesetzentwurf des Bundesrates. Er ist ein wichtiger Beitrag zur Diskussion um die Ergänzung des Grundgesetzes. Sie ist allerdings der Auffassung, daß die Frage der konkreten Formulierung der Staatszielbestimmung noch eingehender Erörterung bedarf. Insbesondere werden die vom Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages unter Beteiligung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages für den 14. Oktober 1987 vorgesehene Sachverständigenanhörung und die Meinungsbildung der Bundestagsfraktionen abzuwarten sein, bevor ein eindeutiges Urteil hinsichtlich der Fassung der Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz gefällt werden kann.

Die Bundesregierung beschränkt sich deshalb auf folgende Bemerkungen:

1. Es liegt nahe, die Staatszielbestimmung Umweltschutz in den 2. Abschnitt des Grundgesetzes einzufügen.

   Dieser Abschnitt enthält Bestimmungen grundsätzlicher Art u. a. über Struktur und wesentliche Aufgaben unseres Staates sowie deren Verteilung auf Bund und Länder. Ob überzeugende Gründe dafür sprechen, einen anderen Standort als Artikel 20a GG zu wählen, wird im weiteren Verlauf der Beratungen zu prüfen sein.

2. Die Formulierung des Staatsziels Umweltschutz muß sich sprachlich und systematisch in das Grundgesetz einfügen. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Vorlage des Bundesrates als Beratungsgrundlage gut geeignet, zumal sie das Staatsziel als solches mit einem knappen prägnanten Satz an die Spitze der Bestimmung stellt. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wird die Ausformulierung des Entwurfs dieser Grundgesetzänderung noch eingehend zu erörtern sein. Der Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen ist eine zentrale Aufgabe unserer Zeit. Andererseits muß sich ein Staatsziel Umweltschutz in die verfassungsgemäße Ausgewogenheit von Staatsstruktur und Staatszielen insgesamt einfügen.

Die Bundesregierung ist bereit, bei den weiteren parlamentarischen Erörterungen ihren Sachverstand zur Verfügung zu stellen.



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333